

# 依法治国与推进国家治理现代化

李 林 \*

---

**内容提要：**依法治国与国家治理是相互作用、相辅相成的关系。依法治国是推进国家治理现代化的重要内容和主要途径，而推进国家治理体系和治理能力现代化，核心是要推进国家治理法治化。坚持和实行依法治国，可以从宪法、法治、立法、依法执政等多方面推进国家治理现代化和法治化。为此，应当根据推进国家治理现代化的改革总目标，强化法治权威和良法善治，加强人民代表大会制度建设，完善法律体系，加强宪法和法律实施，推行法治建设指标体系，在加快建设法治中国进程中推进国家治理现代化。

**关键词：**法治中国 依法执政 国家治理 国家治理现代化 国家治理法治化

---

在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标以后，“国家治理”和“国家治理现代化”很快成为中国理论界学术界高度关注和广泛讨论的“热词”。相关见解纷乱杂陈，各种观点见仁见智，令人眼花缭乱。国家治理与依法治国是什么关系？在“推进国家治理体系和治理能力现代化”新语境、新目标下，依法治国（法治）具有何种地位和作用？根据国家治理现代化的要求，未来应当如何全面推进依法治国、加快建设法治中国？本文拟结合当下我国全面深化改革和大力推进依法治国的实践，对上述部分问题进行粗线条大跨度的探讨分析，恭请批评指正。

## 一、依法治国与推进国家治理现代化的关系

中共十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制

---

\* 中国社会科学院法学研究所研究员。

度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”依法治国是我国宪法规定的基本原则,是党领导人民治理国家的基本方略。依法治国与国家治理是相互作用、相辅相成的关系。在全面推进依法治国、努力建设中国特色社会主义法治体系的时代背景下,在我国从法律体系走向法治体系、从法律大国走向法治强国进而实现法治中国梦的历史进程中,推进国家治理现代化,应当高度重视并充分发挥依法治国的重要作用。

### (一) 依法治国与国家治理的含义

国家应当如何治理?这并不是一个新问题、小问题,而是国家产生以来就始终存在的老问题、重大问题,是马克思主义国家学说需要回答的基本问题,是政治学和法学需要研究解决的核心问题。马克思主义国家学说认为,应当从国体、政体、政治模式、基本方略等方面,分析和把握国家和国家治理问题。对国家的本质作阶级分析,是国家中多数人对少数人的统治,还是少数人对多数人的专政,这是国家治理需要首先解决的国体问题。是实行共和制还是君主立宪制,联邦制还是单一制,元首负责制还是议会内阁负责制,或者实行人民代表大会制度等政体,这是国家治理需要解决的政权组织形式问题。是实行直接选举、多党制、三权分立、两院制,还是实行直接与间接选举相结合、一党领导与多党合作相结合、执政党党内民主与人民民主相结合、民主集中制,或者采取其他政治体制治国理政,这是国家治理需要解决的政治模式问题。是实行专制、人治、独裁,或者实行民主、法治、共和,抑或实行其他方式治国理政,这是国家治理需要解决的路径和方略问题。

中国共产党在领导人民夺取革命、建设和改革胜利的伟大实践中,在建立中华人民共和国和实行社会主义制度的基础上,通过宪法、法律和党章等形式,把工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政规定为共和国的国体,把人民代表大会制度规定为共和国的政体,把共产党的领导、民主集中制、人民代表大会制度、民族区域自治制度、多党合作政治协商制度、基层民主自治制度等,规定为共和国政治模式的主要内容,把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略,把法治确定为治国理政的基本方式,<sup>[1]</sup>不断发展中国特色社会主义民主政治,推进依法治国和国家治理的现代化。

从一般意义上讲,依法治国就是坚持和实行法治,反对人治和专制。<sup>[2]</sup>中国共产党十五大报告指出,依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过

[1] 1978年2月15日梁漱溟在全国政协五届一次会议上发言说:“现在我们又有机会讨论宪法,参与制定宪法了,这是一桩可喜的事情……我的经验是,宪法在中国,常常是一纸空文,治理国家主要靠人治,而不是法治。新中国成立30年,有了自己的宪法,但宪法是否成了最高的权威,人人都得遵守呢?从30年中的几个主要时期看,我的话是有根据的……但我想认真而严肃地指出的是,中国的历史发展到今天,人治的办法恐怕已经走到了头。像毛主席这样具有崇高威望的领导人现在没有了,今后也不会很快就有,即便有人想搞人治,困难将会更大;再说经过种种实践,特别是‘文革’十年血的教训,对人治之害有着切身的体验,人们对法治的愿望和要求更迫切了。所以今天我们讨论宪法,很必要,很重要,要以十二分的认真和细心对待这个大问题。中国由人治渐入了法治,现在是个转折点,今后要逐渐依靠宪法和法律的权威,以法治国,这是历史发展的趋势,中国前途的所在,是任何人所阻挡不了的”(见汪东林:《梁漱溟问答录》,湖北人民出版社2004版,第297页以下)。

[2] 在1996年4月中国社会科学院法学研究所主持召开的法治理论研讨会上,与会专家学者们大多认为:“依法治国即法治,是指依照体现人民意志、反映社会发展规律的法律来治理国家;国家的政治、经济、社会的活动以及公民在各个领域的行为都应依照法律进行,而不受任何个人意志的干涉、阻碍和破坏;它的基本要求是,国家的立法机关依法立法,政府依法行政,司法机关依法独立行使职权,公民的权利和自由受法律的切实保护,国家机关的权力受法律严格控制”(见李林:《依法治国、建设社会主义法治国家研讨会综述》,载李林:《法治与宪政的变迁》,中国社会科学出版社2005年版,第462页)。

各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。

国家治理,<sup>[3]</sup>就是人民当家作主,通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会,执掌国家政权、行使国家权力、管理国家事务的制度安排和活动过程。它是在执政党的领导下,全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织等社会主体,依照宪法、法律和其他规范、制度和程序,共同参与国家的政治生活、经济生活和社会生活,共同管理国家和社会事务、管理经济和文化事业,共同推动政治、经济、社会、文化和生态文明建设全面发展的制度安排和活动过程。它是执政党坚持依宪执政和依法执政,总揽全局,协调各方,支持各个国家机关依法独立履行职权,领导并支持各种社会主体对国家和社会实施系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的治国理政。

## (二) 依法治国与国家治理的关系

依法治国与国家治理是什么关系?我们认为,依法治国主要是一个法学概念,国家治理主要是一个政治学、行政学或者社会学的概念;两者虽然话语体系不同,内涵和外延略有区别,但本质和目标一致,主体与客体相近,方法和手段相似,是国家良法善治的殊途同归。<sup>[4]</sup>具体来讲,依法治国与国家治理具有如下共同点:

第一,两者都坚持中国特色社会主义制度,坚持中国共产党的领导,坚持依宪执政和依法执政,在国家宪法框架内并通过主权国家来推进和实行。

第二,两者都坚持主权在民和人民当家作主,人民是国家和社会的主人,人民是依法治国和国家治理的主体,而不是被治理、控制、统治的客体。

第三,两者都强调国家治理制度体系的重要性、稳定性和权威性,要求形成健全完备、成熟定型的现代化国家治理的制度体系,其中主要是体现为国家意志的、以宪法为核心的法律制度体系。

第四,两者都坚持以人民民主专政国体的政治统治为前提,都涉及“他治”、“自治”和“共治”等管治方式,都把“统治”、“管理”和“治理”等作为现代国家治国理政不可或缺的方式来综合使用。从法律分类的角度来理解,“统治”主要用于宪法、刑法等公法关系领域,“管理”主要用于行政法、经济法等公法关系以及公私法关系结合等领域,

[3] 目前国内理论界对于“国家治理”的概念尚无统一认识,大家见仁见智,各有界定。求是杂志刊文认为:“国家治理,就是党领导人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”(秋石:《国家治理现代化将摆脱人治走向法治》,《求是》2014年第1期)。王浦劬认为:“‘国家治理’,实际上是在政权属于人民的前提下,中国共产党代表和领导人民执掌政权、运行治权的体系和过程;是指在坚持、巩固和完善我国政治经济根本制度和基本制度的前提下,科学民主依法有效地进行国家和社会管理;是指坚持中国共产党总揽全局、统筹各方的格局下的治国理政”(王浦劬:《科学把握“国家治理”的含义》,《光明日报》2014年6月18日)。

[4] 考察人类文明史可以发现,法律、法制、法治以及以法治国或者依法治国,是人类有国家以来就始终存在的治理国家、管理社会、构建秩序、调整社会关系行之有效的主要方式。当今的现代化发达国家也多是法治国家,而上世纪中后期出现的“国家治理”只不过是与法治国家有所交叉的一种理念和方式方法,是对法治或者依法治国的补充、完善和创新,却没有从根本上取代法治或者依法治国。当今世界上绝大多数国家没有普遍强调“国家治理”的理念和制度,而是坚持法治和依法治国,在实践中也达到了治国理政的预期目的。在我国,国家治理与依法治国实质上大同小异。

“治理”主要用于社会法和私法关系等领域,<sup>[5]</sup>三者共存于国家的法律体系和法律关系中,都是调整社会关系和治国理政的重要方式。

第五,两者“管理”和“治理”的对象(客体)大同小异,都涉及政治经济文化社会生态、内政国防外交、改革发展稳定、治党治国治军、调整社会关系、规范社会行为、配置社会资源、协调社会利益、处理社会冲突、保障私权和制约公权等各领域和各方面。

第六,两者追求的直接目标都要求实现良法善治,强调不仅要有良好健全完备的国家管理治理的法律和制度体系,而且这种法律和制度体系在现实生活中要能够得到全面贯彻执行和有效实施。

第七,两者的目的都是为了发展人民民主,激发社会活力,构建良好秩序,促进公平正义,为了实现国家富强、人民幸福、中华民族伟大复兴的中国梦,把我国建设成为民主富强文明幸福的社会主义现代化强国。

依法治国与国家治理具有以下主要区别:首先,国家治理强调“治理”与“管理”在主体、权源、运作、范围等方面存在不同,认为从“管理”到“治理”是理念上的飞跃和实践上的创新。<sup>[6]</sup>其次,国家治理不仅坚持法治是治理国家的基本方式,依法治国是治国理政的基本方略,而且注重发挥政治、德治、自治规范和契约、纪律等多种方式手段的作用。再次,国家治理坚持以各种社会主体平等共同参与的共治为主要治理形式,强调治理主体间的平等性、自愿性、共同性和参与性。依法治国则坚持系统治理、综合治理,不仅采用他治(如治安与工商卫生执法管理)和自治(如基层与社区自治),也经常采用人人参与、齐抓共管的共治。最后,国家治理的范围不仅包括国家法律和法治直接规范和调整的领域,而且包括政党和社会组织、武装力量、企业事业单位和社会内部中法律和法治未直接涉及的某些部分。

尽管两者有所区别,但它们同多于异。在理解两者关系时,不应当将两者对立起来,既不宜用依法治国取代国家治理,也不宜用国家治理取代依法治国,两者是相辅相成、殊途同归的关系。不应当将两者割裂开来,既不能片面强调依法治国的地位和作用,也不能过分强调国家治理的价值和功能,两者是彼此交叉、相互作用的关系。不应当对“治理”、“管理”、“统治”这三个基本概念作片面解读,三个概念之间不是相互排斥的矛盾关系,不是依次取代的递进关系,而是相互影响的交叉关系,相互作用的共存关系,<sup>[7]</sup>但在不同时期、不同条件、不同语境或不同学科视角下,三个概念的使用有主次先后之分、轻重大小

[5] 联合国的全球治理委员会(the Commission on Global Governance)于1995年发表了一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告,其中对“治理”一词作出如下界定:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。报告认为,治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。可见,“治理”一词主要强调的是一种社会法和私法关系,而不能表达或者反映国家统治和管理、管治的全部内涵。

[6] 参见俞可平:《论国家治理现代化》,社会科学文献出版社2014年版;何增科:《理解国家治理及其现代化》,《马克思主义与现实》2014年第3期;李忠杰:《治理现代化科学内涵与标准设定》,《人民论坛》2014年第7期。

[7] 在我国宪法文本中,有二十多处使用了“管理”一词(如第2条规定:“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”),但从未使用过“治理”概念。在我国现行有效的240多部法律中,有十多部法律的名称中有“管理”一词(如“治安管理处罚法”、“公民出境管理法”、“外国人出入境管理法”等),却无一部法律的名称直接使用“治理”。

之别。

### （三）推进国家治理现代化的核心是法治化

国家治理至少包括国家治理体系和国家治理能力两个方面。

国家治理体系，就是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。形成系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系，是国家治理体系现代化的重要目标。国家治理能力，就是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。<sup>〔8〕</sup> 习近平指出，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成，单靠哪一个治理国家都不行。

推进国家治理的现代化，<sup>〔9〕</sup> 就是要推进和实现国家治理体系和治理能力的法治化、民主化、科学化和信息化，其核心是推进国家治理的法治化。<sup>〔10〕</sup> 一方面，要推进国家治理制度体系的法治化。董必武说过，“顾名思义，国家的法律和制度，就是法制”。<sup>〔11〕</sup> 在法治国家，国家治理制度体系中的绝大多数制度、体制和机制，已通过立法程序规定在国家法律体系中，表现为法律规范和法律制度。因此，发展和完善国家法律体系，构建完备科学的法律制度体系，实质上就是推进国家治理制度体系的法律化、规范化和定型化，形成系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系。另一方面，要推进国家治理能力的法治化。在法治国家，国家治理能力主要是依法管理和治理的能力，包括依照宪法和法律、运用国家法律制度管理国家和社会事务、管理经济和文化事业的能力，科学立法、严格执法、公正司法和全民守法的能力，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。美国法学家富勒说：“法律是使人的行为服从规则治理的事业。”<sup>〔12〕</sup> 推进国家治理能力的法治化，归根结底是要增强治理国家的权力（权利）能力和行为能力，强化宪法和法律的实施力、遵守力，提高国家制度体系的运行力、执行力。

我们应当高度重视和充分发挥依法治国基本方略在推进国家治理现代化中的重要作用。依法治国不仅是国家治理现代化的主要内容，而且是推进国家治理现代化的重要途径和基本方式，对实现国家治理现代化具有引领、规范、促进和保障等重要作用。

〔8〕 参见姚亮：《国家治理能力研究新动向》，《学习时报》2014年6月9日。

〔9〕 全国政协社会和法制委员会副主任施芝鸿将“国家治理体系和治理能力现代化”视为“第五个现代化”。他认为，国家治理体系现代化，既要靠制度，又要靠我们在国家治理上的高超能力，靠高素质干部队伍。从这个意义上，可以把推进国家治理体系和治理能力现代化，看成是我们党继提出工业、农业、国防、科技这“四个现代化”之后，提出的“第五个现代化”。这表明，我们党和国家的治理体系和治理能力，正在不断朝着体现时代性、把握规律性、富于创造性的目标前进（见《全国政协社会和法制委员会副主任施芝鸿谈“第五个现代化”》，《北京日报》2013年12月9日）。

〔10〕 参见前引〔3〕，秋石文。还有学者认为：“法治化既是检验制度成熟程度的衡量尺度，也是推进制度定型的基本方式……没有可靠的法治作为保障，制度就会缺乏权威性和执行力，国家治理体系的现代化就无从谈起，治理能力也必然作为水中月镜中花”（张贤明：《以完善和发展制度推进国家治理体系和治理能力现代化》，《政治学研究》2014年第2期）。胡建森认为：“国家治理现代化包括民主化、法治化、科学化和文明化，其中法治化是关键”（胡建森：《国家治理现代化的关键在法治化》，《学习时报》2014年7月14日）。

〔11〕 董必武：《论社会主义民主和法制》，人民出版社1979年版，第153页。

〔12〕 Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Yale University Press, 1969, p. 106.

## 二、充分发挥依法治国对推进国家治理现代化的重要作用

在全面推进依法治国、努力建设中国特色社会主义法治体系的新形势下,应当更加重视充分发挥依法治国(法治)的作用,紧紧围绕全面深化改革的战略部署和“五位一体”建设的总体要求,根据完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,运用法治思维和法治方式推进国家治理现代化。

### (一) 充分发挥宪治国安邦总章程的功能推进国家治理现代化

宪法是国家文明进步的重要标志,是国家的根本法,治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。<sup>[13]</sup>推进国家治理现代化,形成系统完备、科学规范、运行有效的国家治理制度体系,使国家治理各方面的制度更加成熟更加定型,最根本、最核心的是要维护宪法权威,保障宪法实施,充分发挥宪法作为治国安邦总章程的重要作用。

宪法以国家根本法的形式,确立了中国特色社会主义道路、理论体系和制度体系,规定了国家的根本制度和根本任务,国家的领导核心和指导思想,国家的基本制度和相关体制,爱国统一战线,依法治国基本方略,民主集中制原则,尊重和保障人权原则,等等。对于这些制度和原则,我们必须长期坚持、全面贯彻、不断发展。坚持、贯彻和落实宪法的这些制度和原则,坚持依宪治国和依宪执政,有利于根据治国安邦总章程的宪法要求,从国家顶层设计和战略布局上,促进国家治理制度体系的规范化和定型化,提升国家治理能力的权威性和有效性。例如,现行宪法序言提出要“不断完善社会主义的各项制度”,这既是宪法对改革和完善国家治理制度体系的总体要求,也是推进国家治理制度现代化的根本法律依据。

国家治理现代化,最根本的是人的现代化。在人民当家作主的社会主义国家,国家治理是人民自己的事业,只有在宪法的框架下和民主法治的基础上,动员人民、依靠人民、组织人民对国家和社会实行共治和管理,才能从人民民主的本质实现国家治理现代化。宪法是国家治理的总章程、总依据,全面贯彻实施宪法,最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定,通过各级人民代表大会行使国家权力,通过各种途径和形式管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,共同治理,共同建设,共同享有,共同发展,保证人民成为国家、社会和自己命运的主人,有利于最大限度地调动人民群众的积极性和主动性,充分发挥人民群众在国家治理和依法治国中的主体作用。

文明进步既是国家发展的重要目标,也是国家治理现代化的重要标志。<sup>[14]</sup>推进国家治理现代化,必须加强物质文明建设,巩固社会主义的经济基础,促进先进生产力的发展;

[13] 参见习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,人民出版社2013年版。

[14] 据我国学者研究,文明(Civilization)一词产生于近代英国。18世纪初,英国合并苏格兰后,苏格兰的民法开始与英国的普通法融合起来,产生了文明这个词汇,意指法律或审判。1755年,《英国语言辞典》把文明解释为“民法专家或罗马法教授”。18世纪后半叶,启蒙思想家用文明一词来抨击中世纪的黑暗统治,赋予了文明与“野蛮”相对立的含义。由此可见,法律、私法以及司法审判的进步发展,是人类文明最重要的标志和标尺。衡量或者评价今天国家治理的现代化,离不开法治文明。

必须加强政治文明建设（尤其是制度文明建设），完善社会主义的上层建筑，维护国家政权的合法性和正当性；必须加强精神文明建设，弘扬社会主义核心价值观，繁荣和发展先进文化。我国宪法明确规定国家推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，并在有关条文中对我国基本的社会制度、经济制度、政治制度、文化制度，对意识形态、思想道德、公民权利义务等作出了专门规定。切实尊重和有效实施宪法，就能够在宪法的指引和保障下，积极推动国家文明进步，推进国家治理现代化。

## （二）充分发挥法治的价值评判功能引领国家治理现代化

现代国家的法律不仅是行为规范体系，而且是价值评判体系，是社会主流价值的制度化体现。国家通过法治推行自由、平等、公平、正义、人权等基本价值，弘扬法治精神，传播法治理念，引领社会进步。“法治的含义不只是建立一套机构制度，也不只是制定一部宪法、一套法律。法治最重要的组成部分也许是一个国家文化中体现的法治精神。”<sup>〔15〕</sup>我国宪法规定了必须坚持中国共产党的领导、社会主义制度、国家的指导思想和人民民主专政的国体，社会主义法治理念强调必须坚持三者有机统一，从中国国情和实际出发学习借鉴人类政治文明和法治文明的一切有益成果，逐步实现工业、农业、国防、科学技术和国家治理的现代化，而不能照搬照抄西方资本主义的民主政治模式和法治模式。宪法和法治的这些肯定性或禁止性的要求，明确规定了国家治理的性质，指明了国家治理现代化的正确方向和发展道路。

法治崇尚民主自由、公平正义、平等诚信、人权尊严、秩序安全、幸福和平等基本价值，遵循人民主权、宪法法律至上、保障人权、制约权力、依法行政、公正司法、全民守法等基本原则，恪守普遍性、明确性、规范性、统一性、稳定性、可预期性、可诉性等基本规律。<sup>〔16〕</sup>以倡导和推行全球治理闻名于世的国际组织——全球治理委员会在《我们的全球之家》中呼吁：提高全球治理的质量，最为需要的是“共同信守全体人类都接受的核心价值，包括对生命、自由、正义和公平的尊重”。<sup>〔17〕</sup>显然，全球治理倡导的核心价值与法治追求的基本价值，在许多方面是一致的。但它们有一个显著区别，即前者主要通过呼吁、倡导、舆论等道德宣传方式推行其价值理想，后者却可以通过法治的力量推进其价值目标的实现。因此，我们根据法治的基本价值、原则和规律，运用法治方式推进国家治理现代化，就能够促进国家治理的价值选择与国家法治的价值取向相一致，促进国家治理的现代化与法治化相融合，实现国家和社会的良法善治。

## （三）充分发挥法治的规范功能推进国家治理现代化

法律是治国之重器，是调整社会关系的行为规范。马克思说过：“法律不是压制自由的

〔15〕〔美〕詹姆斯·L. 吉布森、〔南非〕阿曼达·古斯：《新生的南非民主政体对法治的支持》，《国际社会科学杂志》（中文版）1998年第2期。

〔16〕法治意义上的“可诉性”包括两方面的内容：从公民角度而言，可诉性是指当法律规定的公民权利受到侵害时，公民可以依据该法律向法院提起诉讼，依法寻求法院的权利保护和救济；从法院角度而言，可诉性是指法院可以依据法律的具体规定受理案件，并做出相应裁判。目前我国法律体系的240多部法律中，能够被法院作为裁判依据并写入判决书的，只有40多部法律。对“可诉性”的另一种解读是：法律关系主体在认为其受到不公平不公正对待时，或认为其权利受到侵害时，可以也应当依法通过司法诉讼程序寻求救济，法院是实现法律意义上公平正义的最后一道防线。

〔17〕转引自前引〔6〕，俞可平书，第32页。

手段,正如重力定律不是阻止运动的手段一样……恰恰相反,法律是肯定的、明确的、普遍的规范……法典就是人民自由的圣经。”<sup>[18]</sup> 规范性是法治的基本特征,它通过允许性规范、授权性规范、禁止性规范等形式,要求法律关系主体应当做什么、不应当做什么和应当怎样做,达到调整社会关系、规范社会行为、维护社会秩序的目的。

在保障和促进国家治理现代化的过程中,法治的规范功能从以下方面发挥作用:一是通过合宪性、合法性等程序和制度的实施,保证国家治理制度体系建设和治理能力提升,在宪法框架下、法治轨道上进行,防止违宪违法行为和现象发生。例如,我国法律体系中有宪法、立法法、民族区域自治法、工会法、村民委员会组织法、全民所有制工业企业法等,明确规定了中国共产党的领导地位和领导作用,<sup>[19]</sup> 执政党就可以依据这些法律规定,健全和完善依法执政的有关制度体系,推进依法执政的现代化。二是通过规定权利与义务、权力与责任、行为模式与行为后果以及实体法规范和程序法规范等形式,将国家治理的制度要素和制度创新确认固定下来,使之逻辑更加严谨、内容更加科学、形式更加完备、体系更加协调。三是通过严格执法、公正司法、全民守法和依法办事、依法治理、综合治理等多种途径和形式,推进宪法和法律规范的全面实施,不断提升国家治理制度体系的权威性和执行力。例如,十八届三中全会提出“把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度”,就体现了运用法治方式从根本机制上治理涉法涉诉信访问题的思路。四是通过发挥法治的纠偏和矫正作用,一旦国家治理制度的某些创新偏离正确轨道,国家治理体制机制之间出现某种冲突抵触,国家治理制度体系的贯彻执行遇到某种破坏或障碍,由国家有权机关依法做出应对和处置,就能够保证国家治理现代化更加有序、更加顺利地推进。

#### (四) 充分发挥法治的强制功能推进国家治理现代化

法律与其他社会规范的重大区别在于,法律是表现为国家意志并由国家强制力保证实施的社会行为规范,国家意志性和国家强制性是它的重要特征。在我国,法律是党的主张与人民意志相统一并通过立法程序转化为国家意志的社会行为规范,法律的执行、适用和运行,是以警察、法庭、监狱甚至军队等国家机器的强制力作为最后的保障实施手段,因此,法律关系主体如果不履行法律义务、不承担法律责任或者违反法律的相关规定,就可能受到执法司法机关以国家名义进行的制裁、惩罚或强制。<sup>[20]</sup>

通过发挥法治的强制功能推进国家治理的现代化,一方面,把国家治理体系中有关制

[18] 马克思:《关于新闻出版自由和公布省等级会议情况的辩论》,《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1995年版,第176页。

[19] 例如,立法法第3条规定,“立法应当遵循宪法的基本原则……坚持中国共产党的领导”;村民委员会组织法第4条规定:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利”;全民所有制工业企业法第8条规定:“中国共产党在企业中的基层组织,对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督”。

[20] 王绍光在《国家治理与基础性国家能力》一文中,把“强制能力”视为国家治理八大基础性能力之首。“‘强制’听起来是不好听的,但是国家这种人类组织跟其他人类组织最大的区别就在于它可以合法地垄断暴力,可以合法地使用强制力。这种国家强制力,对外就是必须有力量抵御外来的威胁,这就要求国家建立和维持一支常备军;对内,国家必须有力量维持国家的安宁,这就要求国家建立一支训练有素、经费充裕、纪律严明、着装整齐的专业警察”(王绍光:《国家治理与基础性国家能力》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2014年第3期)。



度的立、改、废纳入法治轨道,借助法治的强制力量保障和推进国家治理制度的创制和革新,如设立国家安全委员会、设立知识产权法院、实行大部制改革、深化行政执法体制改革等;依法强制性地取消或者废除那些不合时宜、阻碍经济社会发展的体制机制,如取消收容审查制度、取消劳动教养制度、取消某些行政审批事项、减少刑法中的死刑罪名等。另一方面,全面推进严格执法和公正司法,借助国家执法、司法的强制性制度机制,保证国家治理制度的有效贯彻实施,增强国家治理法律制度的执行力,如依法从重从快打击恐怖暴力犯罪,贯彻落实宽严相济的刑事政策,依法查处严重违反国家法律的党员领导干部并追究其法律责任等等。

当然,法治对于国家治理领域的介入,一要遵循“对公权力法无授权即禁止,对私权利法未禁止即自由”的原则,二要把法律规范与道德、纪律、内部规定、自治规则等其他社会行为规范区分开来,三要把法治的国家强制功能与其他社会行为规范的约束功能区别开来。代表国家意志的法治强制功能,只能在法律的范围内依法进行,而不能取代道德、纪律等其他社会行为规范的作用,更不能强制性地把其他社会行为规范全都法律化和国家意志化。

#### (五) 充分发挥民主科学立法的功能推进国家治理现代化

亚里士多德认为,立法的本质是分配正义,它通过规定权利与义务、权力与责任、调整社会关系、配置社会资源、分配社会利益、规范社会行为等内容,实现立法的分配正义。现代民主理论则认为,立法的基本功能是人民意志的表达,行政的基本功能是人民意志的执行,司法的基本功能是人民意志的裁断,它们在宪法框架下结合起来,共同对国家和社会进行有效治理。

立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。<sup>[21]</sup>在我国,立法是党的主张与人民意志相统一的体现,是党的路线方针政策具体化、条文化和法律化的表现形式,是我国政治经济社会改革发展的制度化、规范化和法律化。我国立法既是党领导人民通过立法程序分配正义的过程,也是人民通过人民代表大会表达自己意志和利益诉求、实现人民当家作主的过程。立法是为全国人民立规矩、为治理国家定依据的。立法是创制国家制度体系和活动规范的发动机,是构建国家法律制度、实现国家治理制度体系现代化的主要途径和方式。因此,全面推进民主科学立法,充分发挥立法的引领和推动作用,就是国家立法机关运用立法思维和立法方式,通过立法程序和立法技术,对国家治理制度体系的创制、细化、完善和发展。

在我国法律体系已经形成和全面深化改革的新形势下,立法对于国家治理现代化的引领和推动作用表现为:一是创新观念,更加重视运用法治思维和法治方式,把国家治理体系和治理能力现代化纳入宪法框架和法治轨道。国家治理制度创新非但不得违反宪法和法律,而且要先变法、后改革,重大改革于法有据。国家治理行为非但不得违宪违法,而且要依法治理、依规行事、照章办事。二是更加重视把国家治理制度改革创新的重大决策同立法决策结合起来,通过立法程序使之成为国家意志和国家制度,确保改革决策的合法性和制度化。三是根据国家治理现代化的内在需要,更加重视通过综合运用立、改、废、释

[21] 王安石:《王文公文集·周公》。

等立法手段,及时创制新的法律和制度,修改或废除不合时宜的法律法规,不断提升国家治理制度体系的规范性、系统性、针对性和有效性。四是更加重视加强宪法实施监督和立法监督,及时发现和纠正违宪违法的所谓“改革决策”和“制度创新”,为国家治理制度体系的健全和完善提供强有力的法治保障。

#### (六) 充分发挥执政党依宪依法执政的功能推进国家治理现代化

推进国家治理现代化是一项艰巨复杂的系统工程,必须在党的领导下、坚持依宪执政和依法执政才能取得成功。首先,我们党牢固树立执政党的观念、强化执政党的意识,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,增强运用宪法思维和法治方式治国理政的能力,努力提高依宪依法执政的水平,就能够从党的规章与国家制度相衔接、党的政策与国家法律相结合的角度,不断推进国家治理的制度化、法律化。其次,我们党充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式,善于通过发扬民主使党的方针政策充分反映和体现人民意志,善于使党的政策主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地履行职权,就能够更好维护执政党与国家政权的权威,维护执政党党章与国家宪法法律的权威,维护党的领导与法律统治的权威,从而充分体现国家治理现代化的中国特色和制度优势,不断增强国家治理体系的权威性和执行力。第三,我们党领导人民制定宪法和法律,领导人民执行宪法和法律,党在宪法和法律范围内活动,做到带头守法、廉洁奉公、率先垂范,就能够带动全社会不断提高规则意识、程序意识和责任意识,强化全社会的国家观念、制度观念和法治观念,引领全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的行为习惯,为推进国家治理现代化提供良好法治环境。第四,我们党在长期的革命、建设和改革实践中,积累了政治领导、组织领导和思想领导的领导经验,探索了科学执政、民主执政、依法执政的执政经验,形成了依法治国基本方略。党坚持中国特色社会主义的理论、道路和制度自信,坚持依宪执政和依法执政,切实做到领导立法、保证执法、维护司法、带头守法,就能够运用法治思维引领国家治理现代化的理论创新,运用法治方式推进国家治理现代化的制度创新和实践创新。

习近平指出:“现代社会,没有法律是万万不能的,但法律也不是万能的。”<sup>〔22〕</sup>我们高度重视发挥依法治国和法治在引领和推进国家治理现代化中的重要作用,但不能违背法治规律和法治思维过分夸大它们的作用,更不能陷入“法治万能主义”的窠臼。

### 三、全面推进依法治国,加快建设法治中国

党的十八大和十八届三中全会提出,要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建设社会主义法治国家,发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主,形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型;要全面推

〔22〕 习近平 2013 年 2 月在第十八届中央政治局第二次集体学习时的讲话。

进依法治国,加快建设法治中国,到2020年全面建成小康社会时,实现依法治国基本方略全面落实、法治政府基本建成、司法公信力不断提高、人权得到切实尊重和保障、国家各项工作法治化的目标。这既是对推进国家治理现代化提出的总要求,也是对全面推进依法治国、加快建设法治中国确立的总目标。我们应当统筹依法治国与国家治理,在推进国家治理现代化的进程中,努力达成建设法治中国的总目标;在全面推进依法治国、加快建设法治中国的进程中,全面推进和实现国家治理的现代化。

### (一) 强化法治权威和良法善治,推进国家治理法治化

法治权威是指法律及其制度运行在整个社会调整机制和全部社会规范体系中居于主导和至高地位,任何公权力主体都在宪法和法律范围内活动,任何人都没有超越宪法和法律的特权。美国思想家潘恩在《常识》一书中说:“在专制政府中国王便是法律……在自由国家中法律便应该成为国王。”<sup>[23]</sup>宪法和法律至上,是当代法治权威的集中体现。党的十八大强调要“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,维护国家法制统一、尊严、权威”。我国宪法和法律是党的主张与人民意志相统一的体现,具有至高的地位和权威,因此,维护宪法和法律的权威、强化法治权威,就是维护和强化人民权威、执政党权威和国家权威的集中体现,是推进国家治理法治化的必然要求。

法治是国家治理的关键,法治化是国家治理现代化的核心。国家治理法治化,是指宪法和法律成为国家和公共治理的最高权威和主要依据,宪法和法律在国家政治生活、经济生活和社会生活中得到切实贯彻实施。国家治理法治化包括许多方面的内容和要求,但从国家治理体系和国家治理能力这两个方面相结合的角度来理解,国家治理法治化的要义,就是良法善治。正如亚里士多德所言:“我们应该注意到邦国虽有良法,要是人民不能全都遵循,仍然不能实现法治。法治应该包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该是本身制订得良好的法律。”<sup>[24]</sup>

用现代政治学的话语来表述,“良法”就是党领导人民管理国家、治理社会的一整套系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型的制度体系,其中主要是法律制度体系;“善治”就是运用国家法律和制度管理国家、治理社会各方面事务的能力、过程和结果。推进国家治理法治化,必须强化良法善治。

良法是善治的前提与基础。国家若善治,须先有良法。习近平所说“不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国”,<sup>[25]</sup>就是要求应当以系统完备、科学规范、运行有效的良法治理国家和社会。创制良法就是国家制定和形成一整套系统完备科学有效的制度体系,尤其是法律制度体系。国家治理法治化所倡导的法治基本价值,是评价法“良”与否的重要尺度,是创制良法体系的价值追求和实现良法善治的伦理导向。“良法”对立法的要求和评判,主要包括以下五个方面:一是立法应当具有良善的正当价值取向,符合正义、公平、自由、平等、民主、人权、秩序、安全等价值标准;二是立法应当是民意的汇集和表达,立法能否充分保障人民参与并表达自己的意见,能否体现人民的整体意志和维护人民的根本利益,是评价立法“良”与“恶”的一个重要标准;三是立法程序应当科学与民主,良

[23] [美] 潘恩:《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆1981年版,第35页以下。

[24] [古希腊] 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1981年版,第199页。

[25] 同前引[22]。

法的生产应当通过科学民主的立法程序来保障和实现；四是立法应当符合经济社会关系发展的实际，具有针对性、可实施性和可操作性；五是立法应当具有整体协调性和内在统一性，不能自相矛盾。

善治是良法的有效贯彻实施，是国家治理的最终目标。政治学意义上的“善治”包括十个要素：一是合法性；二是法治；三是透明性；四是责任性，即管理者应当对其自己的行为负责；五是回应，即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时和负责的回应；六是有效；七是参与，即公民广泛的政治参与和社会参与；八是稳定；九是廉洁；十是公正。<sup>[26]</sup>

法学意义上的“善治”，就是要把制定良好的宪法和法律付诸实施，把表现为法律规范的各种制度执行运行好，公正、合理、高效、及时地用于治国理政，通过法治卓有成效的运行实现“良法”的价值追求。由于人民是国家的主人、社会的主体，善治首先是人民多数人的统治，而绝不是少数人的专制，善治主要是制度之治、规则之治、法律之治，而绝不是人治。

通过良法善治推进国家治理法治化，必须弘扬法治精神，维护法治权威，强化国家治理的合宪性、合法性，坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

## （二）加强人民代表大会制度建设，推进国家治理民主化

国家治理民主化，是指“公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主，所有公共政策都要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位”。<sup>[27]</sup>美国学者福山指出：“当下的一个正统观点就是，民主与善治之间存在着相互促进的关系。”<sup>[28]</sup>善治离不开民主，离不开公民和社会组织广泛平等的政治参与和社会参与。

人民民主是社会主义的生命，是依法治国和国家治理现代化的本质特征。人民代表大会制度是人民当家作主，行使民主权利管理国家和社会事务、管理经济和文化事业的根本制度平台，是推进国家治理现代化的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。邓小平说，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。<sup>[29]</sup>推进国家治理现代化，必须推进国家治理的民主化，始终不渝地坚持、加强和完善人民代表大会制度。

在推进国家治理民主化的背景下加强人民代表大会制度建设，应当着力研究解决以下问题：一是积极探索坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的规范化、制度化和法律化，把三者有机统一到宪法和人民代表大会制度的宪制平台上，纳入国家治理的根本政治制度体系，用宪法和人大制度保证国家治理现代化沿着中国特色社会主义民主政治发展道路顺利推进。二是坚持和维护人民当家作主的主体地位，全面落实人民代表大会作为国家权力机关的宪法权力、宪法职能和宪法地位，从根本政治制度的建设上加强和推进国家治理体系现代化。三是进一步强化和提高国家权力机关及其代表行使立法权、重大事

[26] 参见前引[6]，俞可平书，第59页以下。

[27] 俞可平：《衡量国家治理体系现代化的基本标准》，《北京日报》2013年12月9日。

[28] [美] 弗朗西斯·福山：《什么是治理》，刘燕等译，载俞可平主编：《中国治理评论》第4辑，中央编译出版社2013年版，第5页。

[29] 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第168页。

项决定权、人事任免权和监督权的权力能力（权利能力）和行为能力，使各级人大及其常委会和人大代表有权、有能、有责，能够在依法治国和国家治理中发挥应有作用。四是根据推进国家治理民主化的新要求，在人大制度建设中兼顾民主与效率的平衡，统筹民主立法与科学立法的要求，进一步健全和完善人大的会期制度、集会制度、开会制度、公开制度、表决制度、听证制度、旁听制度、询问制度、质询制度、调查制度、立法助理制度等制度建设。

（三）完善我国法律体系，为形成系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系提供法律制度支持

法治是人类文明进步的标志。法律是国家治理制度的规范化、程序化和定型化的载体，国家在各方面各层次的制度体制是法律的主要内容。从国家治理的角度看，法律制度的完备程度反映着执政党依法执政的能力，国家政权的领导力、凝聚力和治理力。国家立法愈发展，法律体系愈完善，国家治理制度体系就愈完备、愈规范、愈成熟。在我国，中国特色社会主义法律体系的如期形成，标志着国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现了有法可依，意味着国家治理的各个主要方面已经有制度可用、有法律可依、有规章可遵、有程序可循，表明以宪法为核心、以法律体系为基础的国家治理制度体系已经形成，体现了国家治理制度体系的基本成熟和定型。

完善中国特色社会主义法律体系，是十八大和十八届三中全会对立法工作提出的一项重要任务，也是推进国家治理制度体系现代化的必然要求。在推进法治中国建设和国家治理现代化的新形势下，完善我国法律体系，应当在加强人民代表大会制度建设的基础上和过程中，进一步坚持科学立法，全面推进民主立法，创新立法理论，更新立法观念，转变立法模式，调整立法机制，完善立法程序，改进立法技术，推广立法评估，强化立法监督，不断提高立法质量和水平，为形成系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型的现代化国家制度体系，提供强有力的立法保障和法律制度支持。

（四）加强宪法和法律实施，提高国家依法治理能力

宪法和法律的权威在于实施，宪法和法律的生命也在于实施。宪法和法律的良好实施是国家治理现代化的基本内容和重要标志。我国宪法和法律对国家治理及其现代化的各项要求和各个方面，都有相关规定，有些规定和内容还相当详细完备。因此，宪法和法律的良好实施，实质上就是国家治理制度体系的有效运行和贯彻执行；执政党和国家保障宪法和法律实施的能力，实质上就是国家治理能力的综合体现。习近平指出：“法律的生命在于实施，如果有了法律而不实施，或者实施不力，搞得有法不依、执法不严、违法不究，那制定再多的法律也无济于事”，“有了法律而不能有效实施，那再多法律也是一纸空文，依法治国就会成为一句空话”，“制度的生命力在执行，有了制度没有严格执行就会形成破窗效应”。<sup>〔30〕</sup>推进国家治理能力的现代化，首要的是提高依宪治国、依法治国和国家依法治理的能力，提高实施宪法和法律、执行各项制度的能力和水平。应当更加重视宪法和法律的实施，努力把纸面的法律变为现实中的法律，把法律条文中的制度变为社会生活中的行动，通过法治方式和法律实施不断提高国家依法治理的能力和水平。

〔30〕 转引自张文显：《法治中国建设的重大任务》，《法制日报》2014年6月11日。

提高国家依法治理能力,进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平,除认真落实十八届三中全会的有关改革部署外,还应考虑以下问题:进一步加强党中央对宪法实施的领导和统筹协调,加强党对立法工作的领导和统筹规划;通过完善立法来推进宪法实施;建立法律解释和宪法解释同步推进机制;在全国人大常委会年度工作报告中增加宪法实施情况的内容;完善对法律法规合宪性和合法性的审查机制;建立和完善对党内规章制度合宪性和合法性的审查机制;加强对宪法修改完善和设立宪法监督委员会的理论研究。

#### (五) 推行法治建设指标体系,提高国家依法治理效能

福山在《什么是治理》中提出,治理是“政府制定和实施规则以及提供服务的能力”,而治理或者善治是需要测量的,应当从程序、能力、产出和官僚体系自主性等四个方面测量国家治理质量。<sup>[31]</sup>世界银行负责的“世界治理指标”、联合国开发署负责的“治理指标项目”、美国律师协会等律师组织发起的“世界正义工程”均认为,国家治理必须是可以量化测量的,未经量化的治理不是科学的治理,量化治理的程度决定着国家治理的现代化水平。

党的十八届三中全会提出建立科学的法治建设指标体系和考核标准。应当从我国国情和实际出发,根据全面推进依法治国和国家治理现代化的要求,设计一套法治建设指标体系,用以科学量化地评估我国法治建设和国家治理现代化的成效。可将国家治理现代化分为国家治理体系、国家治理能力和国家治理成本三个基本部分。在国家治理体系部分,将宪法规范、法律体系、国家制度、相关体制等制度体系的系统完备、科学规范、运行有效、成熟定型等,设计为具体评价指标。在国家治理能力部分,将执政党依法执政能力、人民当家作主能力、行政机关依法行政能力、司法机关公正司法能力,以及公权力主体实施宪法法律和规章制度的能力、治党治国治军的能力、内政外交国防的能力、改革发展稳定的能力等,设计为具体评价指标。在国家治理成本部分,将税收负担、资源消耗、立法成本、执法成本、司法成本、维稳成本、风险成本、试错成本、运行成本、反腐成本等设计为具体评价指标。通过一整套科学合理的法治“GDP”指数,<sup>[32]</sup>使依法治国和国家治理现代化的质量可以实际测量、具体评估。

#### (六) 在加快建设法治中国进程中推进国家治理现代化

法治中国是人类法治文明在当代中国的重大实践和创新发展的,是传承复兴中华法文化优秀传统文化的历史新起点,是中国特色社会主义和中国梦的重要组成部分,是推进国家治理现代化和法治化的重要内容,是对改革开放以来法治建设“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”基本方针以及依法治国、建设社会主义法治国家基本方略的全面继承、战略升级和重大发展。

建设法治中国,必须坚持法治文明普遍原理与走中国特色社会主义民主法治发展道路

[31] 前引[28],福山文。

[32] 近年来,马怀德常在媒体上宣传“法治GDP”的观点,认为“法治GDP”比“经济GDP”更重要,呼吁设立“法治GDP”推动行政法治,用“法治GDP”考量政府绩效。有些地方如深圳市、无锡市、昆明市、成都市、杭州余杭区等,也在探索本地法治建设的量化评价指数。俞可平主持的“中国国家治理评价指标体系”和“中国社会治理评价指标体系”,应松年、马怀德主持的“中国法治政府奖”评选等,均取得了积极成效。

相结合，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，坚持依法治国与推进国家治理现代化相辅相成，坚持科学立法、严格执法、公正司法和全民守法全面发展，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，切实维护宪法和法律权威，有效规范和制约权力，充分尊重和保障人权，依法实现社会公平正义。

建设法治中国，应当积极稳妥地深化法制改革，着力解决立法不当、执法不严、司法不公、守法无序、法治疲软等法治建设存在的主要问题。全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，要从法律体系走向法治体系，从法律大国走向法治强国，争取到2020年全面建成小康社会时，基本建成法治中国，到2049年中华人民共和国成立一百周年时，整体建成法治中国。

---

**Abstract:** Ruling the country by law and state governance are in an interactive and complementary relationship with each other and they are two different means to the same end. Ruling the country by law is an important content of as well as the main means for achieving the modernization of state governance whereas the core of promoting the modernization of the system and capacity of state governance is to bring the state government into the orbit of the rule of law. To adhere to and implement the principle of ruling the country by law, China should promote from the constitutional, legislative and other perspectives the modernization of state governance and bring it into the orbit of the rule of law. To this end, China should enhance the authority of the rule of law, promote good laws and good governance, speed up the construction of the people's congress system, improve the system of law, strengthen the enforcement of the Constitution and laws, and implement the system of indicators of construction of rule of law in accordance of the overall reform target, and realize the modernization of state governance in the process of accelerating the construction of the rule of law in China.

**Key Words:** China under the rule of law, ruling by law, state governance, modernization of state governance, bringing state governance into the orbit of the rule of law

---